

**Apoyo a la capacitación de los gobiernos en materia de recursos humanos a través de la
financiación de salarios, complementos salariales e incentivos**
- Información para los países que reúnen las condiciones para recibir financiación de Gavi -

1. Alcance y objetivos

El presente documento ofrece **orientación a los países que reúnen las condiciones para recibir financiación de Gavi sobre los criterios y requisitos de utilización del nuevo apoyo financiero de Gavi destinado a la capacitación en derechos humanos** en el PAI, es decir, financiamiento de salarios, complementos salariales o incentivos. Esta directriz también incluye la utilización de mecanismos de recuperación de los costos (como por ejemplo dietas y estipendios). Cabe observar que el presente documento se centra en el **apoyo financiero** que reciben las personas y **no** en el recurso a la asistencia técnica para reforzar las capacidades y competencias en materia de recursos humanos.

La directriz entra **en vigor para todas las nuevas solicitudes de financiación del AVN a partir del 3 de mayo de 2017, fecha límite de las solicitudes**. La directriz se deberá aplicar conjuntamente con las Directrices Generales sobre solicitudes de los países en 2017 (disponibles en: www.gavi.org/support/process/apply/).

Cabe observar que cuando se solicite financiación para el Fortalecimiento de los Sistemas de Salud (FSS) en 2017 (ya sea de manera independiente o con financiación de AVN o de la Plataforma de Optimización de los equipos de la cadena de frío), los países se ajustarán a un proceso diferente para recibir financiación. El contenido de esta directriz se incluirá en un paquete de información relativa al nuevo proceso que se pondrá a disposición de los países.

2. Antecedentes

La capacitación de los recursos humanos en el PAI, en los programas relacionados con el sector de la salud y en las funciones básicas de financiación (p.ej. el Ministerio de Finanzas) en muchos países que reúnen las condiciones para recibir fondos de Gavi suele ser limitada y un obstáculo principal en la prestación de servicios de salud y la implementación de las subvenciones de Gavi. Hay dos niveles en los que una adecuada **capacitación de recursos humanos es fundamental**:

- **El nivel directivo.** Esto afecta especialmente al gobierno central cuando una serie de unidades (o 'equipos'/departamentos) en los Ministerios - en especial el PAI, la Planificación, las Finanzas y otros equipos en el Ministerio de Salud - tienen una repercusión directa en la gestión eficaz de las subvenciones de Gavi y un efecto catalizador en la gestión a lo largo del programa del PAI. En algunos casos específicos, esto podrá afectar también a las administraciones estatales/provinciales/regionales y de distrito (p.ej. en los países con estructuras descentralizadas o en áreas administrativas con una dificultades específicas en materia de cobertura e igualdad);
- **El nivel de prestación de servicios en áreas con dificultades específicas en materia de cobertura e igualdad,** en los que los trabajadores de la salud, enfermeras y doctores prestan servicios de salud directamente a la población; en estas áreas, la financiación de los recursos humanos puede ser un catalizador para que los países afronten las dificultades mediante una mejor prestación de los servicios.

Para complementar la dotación de personal en ambos niveles, algunos países incluyen una **solicitud para pagar al personal en su solicitud de subvención** (p.ej., mediante salarios, complementos salariales e incentivos) e incorporar en la administración a personal externo (es decir, personas independientes o consultores de otra institución). Emplear las subvenciones de Gavi para financiar estas intervenciones puede contribuir a asegurar una capacitación adecuada en materia de recursos humanos en el sector de la salud a corto y medio plazo. Sin embargo, esto podría **no ser sostenible a largo plazo** y conlleva **riesgos**. Por ejemplo, la concesión de complementos salariales tiene el potencial de reducir la productividad de otros miembros del personal que no los perciben, la contratación de personal externo puede traducirse en un trasvase de trabajadores (o “fuga”) del sector de la salud pública, y las dietas pueden incentivar un exceso de capacitaciones sin coordinación entre ellas.

Asimismo, Gavi reconoce que a pesar de que, con frecuencia, son un obstáculo importante para la cobertura y la igualdad, las cuestiones relacionadas con la **asignación de fondos para recursos humanos a nivel nacional están en una escala muy superior con respecto a lo que Gavi puede financiar**. Por lo tanto, los recursos de Gavi **deberán desempeñar solo una función catalizadora en las cuestiones relacionadas con la asignación de fondos para recursos humanos a nivel nacional**, reconociendo que pueden ser necesarias reformas más amplias de los recursos humanos a nivel del Ministerio de Salud o en el conjunto de los servicios públicos. Así, cuando se elabora una propuesta para recibir financiación de Gavi, Gavi insta a los países a analizar los obstáculos en la cobertura y la igualdad relacionados con los recursos humanos. No obstante, la financiación de los recursos humanos a cargo de Gavi deberá seguir constituyendo una partida razonable del total de la ayuda financiera de Gavi.

3. Enfoque para financiar la capacitación en recursos humanos

El enfoque establece una diferencia entre el **nivel directivo** y el **nivel de prestación de servicios**. Con el objetivo de fomentar la sostenibilidad, también diferencia entre los países, basándose en su situación en el proceso de **transición**. Además, se establecen determinados **requisitos** para percibir fondos destinados a los recursos humanos, a fin de **mitigar los riesgos** o el uso indebido y el fraude (véase la sección 4). El apoyo financiero suele prestarse a través de las subvenciones destinadas al fortalecimiento de los sistemas de salud y la vacunación (**HSIS, por sus siglas en inglés**), lo que incluye el **fortalecimiento de los sistemas de salud (FSS)**, los **pagos por desempeño (recompensa de financiación ligada al desempeño)**, las **subvenciones para la introducción de vacunas (VIGs, por sus siglas en inglés)**, la **financiación de operaciones (Ops, por sus siglas en inglés)** y las **subvenciones para el cambio de productos y presentaciones**.

3.1 Enfoque a nivel directivo (a efectos informativos, ya que habitualmente las subvenciones para la introducción de vacunas (VIGs), la financiación de operaciones (Ops) y las subvenciones para el cambio de productos y presentaciones no se utilizan a este nivel).

Gavi colabora con los países para asegurar que los puestos clave en las administraciones, que son fundamentales para la ejecución de los programas, se cubren con perfiles adecuados. Esto incluye de manera especial los puestos en el PAI, la planificación, la financiación y otros equipos implicados en el fortalecimiento de los sistemas de salud en el Ministerio de Salud. En algunos casos específicos, esto también se aplicará a las administraciones estatales/provinciales/regionales y de distrito (p.ej. en países con estructuras descentralizadas o en áreas administrativas con dificultades específicas en materia de cobertura e igualdad). Las evaluaciones de capacidad de los programas (PCAs, por sus siglas en inglés), la justificación de la financiación de los programas (PSR, por sus siglas en inglés), las evaluaciones conjuntas y otros procesos de Gavi servirán para identificar las deficiencias en la capacitación de recursos humanos en determinadas áreas o funciones, así como para justificar si es necesaria la financiación de los recursos humanos a cargo de Gavi.

Tipo de financiación	Autofinanciación inicial/países de bajos ingresos	Países en la fase 1 (fase preliminar de transición)	Países en la fase 2 (fase acelerada de transición)
Pagos para FSS y por desempeño	Gavi entablará un diálogo con los gobiernos para garantizar que las posiciones directivas clave, especialmente en el gobierno central, se cubren con perfiles adecuados.		
	<p>Se pueden utilizar para remunerar los recursos humanos durante un tiempo limitado (salarios, complementos salariales, incentivos), para nuevos puestos clave y específicos o para el personal financiado en virtud de una subvención anterior (en especial en el gobierno central):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Para el personal administrativo adicional. • Para el personal externo (consultores) que el gobierno contrate directamente o a través de intermediarios locales¹ (si se incorporan en el equipo correspondiente y responden ante un miembro superior del equipo). <p>También se pueden utilizar para dietas/estipendios.</p>	Solo en circunstancias excepcionales (especialmente para hacer hincapié en la eliminación de las desigualdades en materia de cobertura).	
Otros tipos de apoyo financiero	No se suelen utilizar.		

Tabla 1. Utilización y restricciones para la financiación de los recursos humanos en el nivel directivo.

¹ Socios de Gavi Alliance basados en el país

3.2 Enfoque en la prestación de servicios

Tipo de financiación	Autofinanciación inicial/países de bajos ingreso	Países en la fase 1 (fase preliminar de transición)	Países en la fase 2 (fase acelerada de transición)
Pagos para FSS y por desempeño	Se pueden utilizar para remunerar los recursos humanos (es decir, salarios, complementos salariales, incentivos) y dietas/estipendios con una marcada prioridad en las zonas con escasa cobertura.	Se pueden utilizar para remunerar los recursos humanos (es decir, salarios, complementos salariales, incentivos) y dietas/estipendios, solo en circunstancias excepcionales.	
VIGs	<ul style="list-style-type: none"> Se pueden utilizar para remunerar los recursos humanos a corto plazo y las dietas/estipendios asociados con la introducción de una vacuna, con una marcada prioridad en las zonas con escasa cobertura. Financiación recurrente de los recursos humanos: Solo en circunstancias excepcionales (p.ej., subvenciones restantes para aumentar la cobertura en las zonas con escasa cobertura). 		
Ops	<ul style="list-style-type: none"> Se pueden utilizar para remunerar los recursos humanos a corto plazo y las dietas/estipendios con una marcada prioridad en las zonas con escasa cobertura, p.ej. facilitando la administración de vacunas de una campaña financiada por Gavi. Financiación recurrente de los recursos humanos: Solo en circunstancias excepcionales (p.ej., subvenciones restantes para aumentar la cobertura en las zonas con escasa cobertura). 	Se pueden utilizar para financiar los recursos humanos solo en circunstancias excepcionales (p.ej., subvenciones restantes para aumentar la cobertura en las zonas con escasa cobertura).	No podrán utilizarse.
Subvenciones para el cambio de productos	<ul style="list-style-type: none"> Se pueden utilizar para remunerar a corto plazo a los trabajadores sanitarios y las dietas/estipendios asociados con el cambio de productos o presentaciones. Financiación recurrente de los recursos humanos: Solo en circunstancias excepcionales (p.ej., subvenciones restantes para aumentar la cobertura en las zonas con escasa cobertura). 		

Tabla 2. Utilización y restricciones para la financiación de los recursos humanos en el nivel de la prestación de servicios.

4 Requisitos

4.1 Requisitos generales

Con el objetivo de mitigar los riesgos asociados a la financiación de los salarios, los complementos salariales, los incentivos, las dietas/estipendios e incorporar a personal externo, son aplicables los siguientes **requisitos**:

1. Una justificación clara de la financiación, que se demuestra incluyendo un vínculo sólido con los resultados en materia de cobertura e igualdad y/o los objetivos de los programas;
2. En el caso de la financiación de los recursos humanos en la prestación de los servicios, pruebas inequívocas de que se concede una marcada prioridad a las zonas con escasa cobertura;
3. La financiación de los recursos humanos que se ha solicitado solicitada no es para puestos financiados actualmente por el gobierno;
4. La financiación se ajusta a los niveles normativos/salariales/de dietas existentes en el país (p.ej., plan o política nacional, directivas de las comisiones de servicios del servicio público/sector de la salud);
5. La financiación ha sido objeto de debate con los socios y otros donantes en el país;
6. No hay una redundancia con fondos de otras fuentes;
7. En el caso de que las normas existentes en el país no sean claras, Gavi sugiere una armonización de los niveles de financiación con las prácticas de otros donantes en el sector de la salud en el país. Si no hay otros donantes que aporten este tipo de financiación, los salarios deberán ser como máximo un 20% altos que los de los puestos comparables financiados por el gobierno, y los complementos salariales no deberán superar en un 20% el salario base²;
8. La ausencia de conflictos de intereses reales o aparentes entre los miembros del personal que proponen los salarios, los complementos salariales y los incentivos que se han de pagar y los miembros del personal que reciben una ayuda;
9. Los pagos se realizan directamente al personal correspondiente (justificando su selección) en lugar de ser asignados a un fondo de bonificaciones;
10. Compromiso de los gobiernos a cubrir y mantener de manera creciente los costos contemplados en el presupuesto, adecuándose al contexto del país y a la etapa de transición.

En el caso de la **aprobación de subvenciones para la introducción de vacunas (VIGs) y financiación de operaciones**:

- Los requisitos **1 y 2** deben plasmarse en el **plan de acción de las campañas**, en el formulario de solicitud;
- El **documento correspondiente que indica los niveles normativos, salariales y de dietas existentes** (p.ej., el plan o política nacional, las directivas de las comisiones de servicio público/del servicio de la salud) se adjunta a la solicitud (**véase el requisito 4**);
- El **requisito 5** debe plasmarse en las **actas de la reunión del Foro de Coordinación nacional** (CCI, HSCC u organismo equivalente);
- El **requisito 6** se confirma por escrito por el Ministerio de Salud (para la fecha límite de solicitud 03 de mayo de 2017) o mediante la firma de la sección correspondiente del formulario de solicitud (para la fecha límite de solicitud de 08 de septiembre de 2017 en adelante).

La información pertinente para los **otros requisitos** se **facilita a través del presupuesto**, utilizando el modelo de presupuesto de Gavi (véase el modelo de presupuesto para más información).

² Se contempla una excepción a la restricción del 20% en el caso del personal externo incorporado al gobierno, en la eventualidad de que puesto no pueda ser cubierto de otra manera con un perfil adecuado.

4.2 Requisitos adicionales para las dietas/estipendios

En el **presupuesto** que detalla el apoyo financiero se tendrán en cuenta los siguientes **requisitos**:

- Se deberá facilitar justificación y prueba documentada en forma de tasas aprobadas por el gobierno (según las define el Ministerio de Finanzas/la autoridad del servicio público) para las dietas y los viajes nacionales e internacionales;
- Los gastos de viaje deben reflejar los costos en los que se ha incurrido, por el medio más económico, y no deberán contener una remuneración adicional. Los costos deberán ser consistentes con la práctica del mercado local en el país en cuestión; y
- Cuando se incluyan las comidas o el alojamiento, se deberá reducir debidamente la cuantía de la dieta.

4.3 Requisitos adicionales para el nivel directivo *(a efectos informativos, ya que habitualmente las subvenciones para la introducción de vacunas (VIGs), la financiación de operaciones (Ops) y las subvenciones para el cambio de productos y presentaciones no se utilizan a este nivel).*

Con el objetivo de minimizar los riesgos y asegurar un entendimiento común con el gobierno, se aplicarán las siguientes **condiciones**:

- Los términos de referencia con las funciones y responsabilidades específicas de los puestos que financiará Gavi se comparten y, cuando sea necesario, se debaten con Gavi;
- El Ministerio de Salud/administración se compromete a mantener y financiar el puesto tras un periodo de tiempo determinado (se sugiere un periodo de tres años o inferior); en el caso del personal externo (consultores) el Ministerio de Salud/administración se compromete a contratar un funcionario público como sustituto, asegurando un periodo de solapamiento entre el sustituto y el trabajador externo;
- El personal se incorpora al equipo pertinente (p.ej., el equipo del PAI) y responde ante un miembro superior del equipo (p.ej., el gestor del PAI);
- El perfil del personal contratado se ajusta al puesto específico y las deficiencias que se deben cubrir;
- El perfil es seleccionado y aprobado por el jefe del equipo y por los cargos superiores del Ministerio de Salud en el marco de un proceso de contratación transparente y documentado; en situaciones de riesgo elevado, Gavi se reserva el derecho de supervisar el proceso de contratación con un requisito de 'asentimiento' en cada etapa.

5 Definición de los términos

Los salarios (y las remuneraciones): La remuneración del personal contratado para nuevos puestos en los programas financiados por Gavi o para el personal financiado en virtud de una subvención anterior. Se cofinancian con el gobierno o los financia en su totalidad el presupuesto de Gavi destinado a los programas.

Complementos salariales y suplementos: La remuneración financiera para el personal que asume responsabilidades adicionales, una participación más amplia o trabajar en zonas complicadas y de difícil acceso.

Incentivos: Una modalidad de remuneración para los voluntarios, las organizaciones de la sociedad civil y los trabajadores sanitarios que no están empleados formalmente. Los incentivos pueden basarse en el desempeño para incentivar al personal sanitario a generar determinados resultados relacionados con un desempeño mensurable, especialmente en zonas de escasa cobertura.

Incorporación de personal externo: La remuneración para el personal externo (p.ej., consultores), contratado directamente por el gobierno o a través de intermediarios locales, que se incorpora a la administración pública y responde ante un miembro del equipo en el que trabajan.

Dietas/estipendios: Un mecanismo de recuperación de los costos de los gastos diarios, más allá de los inherentes a un puesto remunerado (p.ej., los costos de participar en sesiones de formación, seminarios y reuniones para trabajadores sanitarios).